

Asia: VN/30449/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi yhdyskuntakehittämislaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1 luku Yleiset säännökset

Näkemyksenne luonnoksista yleisiksi säännöksiksi.

Rakennusteollisuus RT ja Infra ry kiittävät mahdollisuudesta antaa lausunto yhdyskehittämislaista.

Taustaa ja yleistä

RT ja Infra ry ovat osallistuneet työryhmän työhön ja siksi lausumme pääosin niistä lakiesityksen yksityiskohdista, joita mielestämme tulisi vielä muuttaa tai täsmentää. Toteamme lisäksi, että jätimme työryhmän työstä eriävän mielipiteen koska ympäristöministeriön työryhmän työ jäi kesken ja työryhmään tuotiin viimevaiheessa pykäläesityksiä, joita ei ehditty työryhmässä asianmukaisesti käsittelemään. Työryhmän työn epäonnistuminen johtui lakiesityksen pykälien käsittelystä aivan liian myöhään työryhmässä eikä periaatteellisia uudistuksia voitu edistää. Lisäksi osaa työryhmän esityksistä vastustimme. Lakiesitystä on sittemmin parannettu.

Mielestämme yhdyskuntakehittämislain valmistelussa olisi tullut edistää maankäyttömaksuja ja kehittämiskorvauksia koskevassa selvityksessä esitettyjä toimenpiteitä (OTT, KTM Martti Häkkänen YM 2020:4).

2 luku Kunnan maapolitiikka

A. Onko mielestänne tarkoituksenmukaista edellyttää laissa, että nimenomaan kunnanvaltuusto päättää maapoliittisen ohjelman hyväksymisestä (7 §:n 1 mom.)?

Kyllä

Perustelut antamallenne vastaukselle.

Maapoliittinen ohjelma on kunkin kunnan hyväksymä strateginen asiakirja, jolla kunnanvaltuusto asettaa kunnan tavoitteet ja toimintaperiaatteet käytännön tasolle ohjaamaan kunnan eri toimielinten toimintaa - ohjaten kaavoitusta, maanhankintaa, maanluovutusta ja tonttien tarjontaa.

Mielestämme esitys kunnanvaltuuston roolista vastaa kuntien nykyistä toiminta-tapaa ohjelman päättämisestä ja vastaa myös sitä mitä esim. Kuntaliiton sivuilla jo nykyisin todetaan maapoliittisen ohjelman laadinnasta kunnissa valtuusto-kausittain

B. Pidätkö tarkoituksenmukaisena sitä, että kunta voisi päättää olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa, jos sen laatiminen olisi kunnassa ilmeisen tarpeetonta (7 §:n 4 mom.)?

Kyllä

Perustelut ja täydennykset

Eryteisesti pienissä kunnissa, joissa ei ole tarvetta kaavoittaa lainkaan tai kaavo- ja toteutetaan vain vähän, maapoliittinen ohjelma voidaan mielestämme jättää laatimatta.

C. Muut näkemyksenne kunnan maapolitiikkaa koskevista säännösluonnoksista (luku 2).

Pidämme hyvänä, että lakiesityksessä lisätään kuntien maapolitiikan avoimuutta. On tärkeää, että maanomistajat, kiinteistökehittäjät, rakennusliikkeet ja tontteja hakevat tahot ovat tietoisia kunnan tavoitteista ja toimintatavoista liittyen kunnan elinkeinopoliittisiin ja asuntopoliittisiin linjauksiin. Maapoliittinen ohjelma lisää avoimuutta ja ennakointia, jota kautta myös varmistetaan paremmin yhdenvertaisuuden toteutuminen kunnan toiminnassa.

Maapoliittisen ohjelman linjaukset ja periaatteet viedään kunnassa käytännön tasolla joko kaavaan, tontinluovutusehtoihin ja maankäyttösopimukseen, joiden ennakointi on jäsenkuntaamme kuuluvien rakennusliikkeiden kannalta tärkeää.

3 Luku Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

A. Luonnoksen 10 §:ssä esitetään, että kiinteistönomistajalla säilyisi edelleen voimassa olevaa lainsäädäntöä perusteiltaan vastaava velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, ja että osallistuminen toteutettaisiin edelleen ensisijaisesti

maankäyttö sopimukseen perustuvalla korvauksella ja toissijaisesti kunnan määräämällä kehittämiskorvauksella.

Pidättekö tätä oikeana lähtökohtana lainvalmistelussa?

Kyllä

Perustelut ja täydennykset:

Kunnat ovat voineet julkisena toimi-jana välttää ns. ensimmäisen kaavan laatimisen yksityisen omistuksessa oleville alueille ja kaavat laaditaan kuntien omistamille maille, joka on mielestämme ongelma. Kunnat ovat olleet vahvassa asemassa suhteessa muihin yksityisiin maanomistajiin ja voivat käyttää niin lunastusuhkaa kuin rakennuskieltoa mahdollistaen uudisrakentamisen vain kunnan omistamille alueille. Nähtäväksi jää miten lunastuslain uudet korvaus-perusteet vaikuttavat kuntien lunastustoimiin.

Maankäyttö sopimuksia onkin laadittu lähinnä asemakaavamuutostilanteissa (kts. Häkkänen s. 90), jolloin kysymys on täydennys- ja lisärakentamisesta. Tämä johtaa siihen, että kaavamuutoksesta syntyvien yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten arviointi on erityisen vaikeaa. Joissain tilanteissa mi-tään kustannuksia ei edes synny, mutta kustannuksia kuitenkin on korvattu pe-rustuen kiinteistön arvonnousuun. Arvonnousun leikkaaminen ei ole ollut nykyi-sen MRL:n säännösten alkuperäinen tarkoitus vaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen. Toisaalta soveltamisala on alun perin tarkoitettu tilanteisiin, joissa kunta laatii asemakaavan yksityisen omistamalle maalle.

Sekä ensimmäisen kaavan tilanteessa, että asemakaavan muutostilanteessa kunnan kaavoitusmonopoli johtaa kiinteistönomistajan kannalta ”ota tai jätä” ti-lanteeseen. Jos sopimusta ei synny, kaavaa tai kaavamuutosta ei edistetä.

Lakia on edistetty nykyisen sääntelyn periaattein. Sääntelyn säilyessä nykyisen-laisena, on vähintäänkin perusteita velvoittaa lainsäädännön kautta kunnat avaamaan vielä selkeämmin kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset.

Jäimme kaipaamaan muutoksia lainsäädäntöön liittyen maksujärjestelmään, jossa eriytetään maksut olemassa olevaan kaupunkirakenteeseen maksupor-rastuksin ja greenfield-alueisiin, jolla sääntelyllä olisi ohjattu kuntia. Yhteiskunnassa tunnistetut ja yleisten yhteiskunnallisten tavoitteiden mukaiset muutokset kaupungistumisesta, kiertotaloudesta ja ilmastonmuutoksesta on jäänyt kytkemättä esityksiin kuten esimerkiksi täydennysrakentamisen ja käyttötarkoitustenmuutosten edistäminen ja rakennusten purkamisen välttäminen. Päinvastoin esitykseen on tuotu uudet maksuveloitteet poikkeamislupiin ja vihreän siirtymän hankkeisiin.

RT vastustaa 11§:n 3 mom. esitystä siitä, että kustannusvastuu ulottuu 15 vuo-den päähän ennen asemakaavan hyväksymistä. Nykytila tulee säilyttää.

Esityksen 11§:n 3 mom. mukaan ”kustannuksia, joista on peritty korvaus jonkun toisen menettelyn yhteydessä” tulee vielä täsmentää. Tarkoituksenmukaista olisi ollut täsmentää rajoitteita sopimukseen kustannuserien korvaamisesta, jotka ovat syntyneet ennen hanketta, jotka tulee toteuttaa muun lainsäädännön kaut-ta (kunnallisvero, kiinteistövero, liittymä yms. maksut) tai eivät liity kaavahankkeeseen kiinteästi.

Esityksen 11§:n 4 mom. mukaan kunnalle tulisi velvollisuus yksilöidä kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja niiden laskentatapa sekä maankäyttösopimusta että kehittämiskorvauspäätöstä valmisteltaessa. Kuntien tulisi raportoida myös yleisesti vuotuiset yhdyskuntarakentamiskustan-nukset ja niiden kohdentuminen alueittain.

B. Luonnoksen 13 §:n mukaan maankäyttösopimuksen nykyisen kaltainen sopimusvapaus säilyisi. Maankäyttösopimuksessa voisi siis kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Pidättekö ratkaisua oikeana, ottaen huomioon luonnoksessa esitetyt kunnan maapolitiikkaa ohjaavat muut säännökset (luku 2)?

Kyllä, mutta sopimusvapautta pitäisi rajoittaa nykyistä enemmän

Perustelut ja täydennykset:

Toteamme, että sopimusvapauden rajoitukset olisi tullut arvioida ja arviointi olisi tullut tehdä työryhmän työn yhteydessä. Viittamme tältä osin Ruotsin vas-taavaan lainsäädäntöön maankäyttösopimusten sallituista ja kielletyistä sisällöistä ja Martti Häkkäsen ympäristöministeriölle toimittamaan selvityksen hyö-dyntämiseksi ja sopimusten sääntelyn kehittämiseksi.

Laaja sopimusvapaus maankäyttösopimuksissa johtaa siihen, että yhdyskuntarakentamisen kustannusten lisäksi kunta voi varsin yksipuolisesti vaatia sopi-mukseen ehtoja, joilla on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kiinteistönomistajalle. Maankäyttösopimukset sisältävät merkittävässä määrin kunnan/kaupungin ns. piilosääntelyä, jotka nostavat rakentamisen kustannuksia.

Maankäyttösopimusten sisältö säilyy esityksessä samanlaisena kuten nykyisin eikä lainsäädäntöä selkeytetä ja täsmennetä (YKL 13§) siltä osin, että laissa todettaisiin mistä voidaan sopia ja mistä ei (vrt. Ruotsi).

C. Luonnoksen 17 §:ssä esitetään, että kiinteistönomistajalla olisi jatkossa velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin myös rakentamislain 57 §:n mukaisen poikkeamisluvan ja 43 a §:n mukaisen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan yhteydessä luonnokseen kirjatuin edellytyksin?

Kannatatteko esitettyä säännösluonnosta?

En

Perustelut ja täydennykset:

Rakennusteollisuus RT vastustaa jyrkästi RakL 57§:n poikkeamisluvan ja RakL 43 a §:n mukaisen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan sisällyttämistä uusina maksu-velvoitteina korvausten piiriin. Kysymys on uusista maksuista liittyen luvitukseen. Rakennusteollisuus RT esittää YKL 17§:n poistamista. Korvaukset ulotettaisiin jatkossa erityistapauksiin.

Täydennysrakentamista ja käyttötarkoituksenmuutoksia tulisi edistää kaikissa laeissa (RakL, AKL ja YKL) eikä lakien välillä tulisi olla ristiriitaa. Nyt esitetty maksu-järjestelmä vaikeuttaa sitä mitä on vastaavasti tavoiteltu rakentamislaisissa. Edelleen totean, että maksujen linkittäminen poikkeamislupiin voi johtaa kahdenker-taisiin korvauksiin, kun ensin suoritetaan maksu kaavoituksen yhteydessä ja myöhemmin poikkeamisluvan yhteydessä.

Tiedossamme on, että jotkut kunnat eivät myönnä tällä hetkellä poikkeamislupia esim. käyttötarkoituksen muutostilanteessa vaan edistävät hankkeita kaavamuuoksina, koska nykyisin maankäyttömaksua poikkeamisluvista ei voida periä. (KHO 2016:89). Lakiesityksen 17§:n sääntely johtaa siihen, että kiinteistönomista-jat joutuisivat ostamaan sujuvampaa prosessia maksamalla poikkeamisluvasta.

RT esittää, että mikäli vastoin näkemystämme maksuvelvoite asetetaan, maksuvelvoite poikkeamisluvasta on maksimissaan 20 prosenttia arvonnoususta, jotta korvaus poikkeamisluvasta olisi ennakoitava. RT esittää, että lain 17§:ään vähintäänkin kirjataan, että poikkeamisluvan yhteydessä ei voida periä aiemmin saman alueen kaavoituksen yhteydessä perittyjä kustannuksia.

Täydennysrakentamisen edistäminen ja tiivistäminen on keskeistä erityisesti kaupunkialueilla, jotta olemassa olevat liikenneyhteydet voidaan hyödyntää. Täydennysrakentamalla voidaan edistää kiertotaloutta ja välttää rakennusten purku. Lakiesityksestä puuttuvat kannusteet täydennysrakentamiseen esim. al-haisempi korvausprosentti. Esityksessä jopa lisätään täydennysrakentamisen maksuvelvoitteita.

Esitys vihreän siirtymän lupien hankkeiden maksuvelvoitteista on mielestämme PM Petteri Orpon hallitusohjelman vastainen: ”Edistetään teollisuuspuistojen rakentamista, olemassa olevien teollisuuspuistojen kehittämistä, alueen teollisuuden uusiutumista ja laajentamista kevennetyllä

lupamenettelyllä tinkimättä ympäristövaikutuksista.” Tarkoitus on siis ollut sujuvoittaa ja nopeuttaa em. hankkeita, joilla parannetaan Suomen houkuttelevuutta ja tuoda kilpailuetua.

Esitys vaikeuttaa puhtaan siirtymän sijoittamislupien käytettävyyttä, jotka hankkeet on lainsäädännössä mainittu ja Suomen houkuttelevuus vihreän siirtymän investointikohteena heikkenee. Maankäyttömaksu tuo ulkomaisille toimijoille ennakoimattoman ja vaikeasti arvioitavan kuluerän.

Jokseenkin keinotekoisena rajoituksena pidämme sitä, että sopimus tai päätös kehittämiskorvauksesta voitaisiin tehdä vain, jos menettely ja korvauksen perusteet on kirjattu kunnan lainvoimaiseen maapoliittiseen ohjelmaan. Vaikka tarkoituksena on lisätä avoimuutta, sääntely voi johtaa siihen, ettei korvauksesta ole edes mahdollista neuvotella.

Suurimpana ongelmana pidämme sitä, että pykälä 17§ on vaikeaselkoinen. Pykälän mukaan maksuvelvoitteet voivat olla samansuuruiset kuin kaavoissa, mutta osapuolten välisistä muista velvoitteista ei saa sopia, vain maksuista. Maksut voivat kuitenkin määräytyä hyvin laajasti 11§:n mukaisesti. Pykälän perusteella epäselväksi jää mikä on maksun määrä?

17§:ssä mainittu ”on velvollisuus osallistua” voi mielestämme vaikeuttaa kuntien mahdollisuuksia saada alueelleen vihreän siirtymän hankkeita, jotka työllistävät kuntalaisia ja tuovat alueelle elinvoimaa. Sama luonnollisesti koskee täydennysrakentamisen edistämistä poikkeamisluvilla kunnissa.

D. Muita näkemyksiänne kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevista säännösluonnoksista (luku 3).

Pidämme hyvänä, että 19§:n sääntelyssä on säilytetty 500 kerrosneliömetrin raja- ja kynnyksrajana ja että kunta voi korottaa kynnyksarvoa. Pidämme myös hyvänä, että kunta voi alentaa kehittämiskorvauksen 60 prosentuaalista enimmäismäärää.

Pidämme hyvänä, että esityksen 12§:ssä huomioidaan 11§:n mukaiset yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset kiinteistön arvonnousua alentavina tekijöinä.

4 Luku Kehittämisaalue

Näkemyksenne kehittämisaaluetta koskevista säännösluonnoksista (luku 4).

5 Luku Tonttijako

Näkemyksenne tonttijakoa koskevista säännösluonnoksista (luku 5).

6 Luku Maan luovuttaminen, lunastaminen ja kaavan toteuttamisesta johtuva korvaus

A. Luonnoksen 48 §:stä on esitetty kaksi vaihtoehtoa lainvoimaiseen asemakaavaan sisältyvän katualueen omistusoikeuden ja hallinnan siirtymisessä kunnalle, jos kunta ja kiinteistönomistaja eivät pääse asiasta sopimukseen.

Vaihtoehtojen erot liittyvät siihen, olisiko menettely aina sama riippumatta siitä, onko kyseessä ensimmäinen asemakaava vai asemakaavan muutos (vaihtoehto 1), vai olisiko menettelyn oltava erilainen silloin, kun alueelle laaditaan ensimmäinen asemakaava (vaihtoehto 2).

Voimassa olevassa lainsäädännössä menettely on erilainen ensimmäisen asemakaavan ja asemakaavan muutoksen yhteydessä.

Kumpaa 48 §:n vaihtoehtoa pidätte parempana?

Vaihtoehtoa 1 (aina sama menettely)

Perustelut ja täydennykset:

RT:n näkemys on, että 52§:ssä mainittu ”yleinen tarve” on liian laaja kriteeri lunastukselle. Esitämme lakiin restituuosääntelyä, jolloin maanomistajalla olisi mahdollisuus lunastuksen jälkiseurantaan ja valvoa toteutuvatko aiemmin lunastukselle esitetyt perustelut.

B. Muita näkemyksiänne maan luovuttamista, lunastamista ja kaavan toteuttamisesta johtuvaa korvausta koskevista säännösluonnoksista (luku 6).

7 luku Muutoksenhaku

Näkemyksenne muutoksenhakua koskevista säännösluonnoksista (luku 7).

8 Luku Erinäisiä säännöksiä

Näkemyksenne luonnoksista erinäisiksi säännöksiksi (luku 8).

9 Luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Näkemyksenne luonnoksista voimaantulo- siirtymäsäännöksiksi (luku 9).

-

Vaikutusten arviointi

A. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on arvioitu alustavasti yhdyskuntakehittämislain vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnin parantamiseksi on tärkeää saada palautetta siitä, miltä osin arvioinnissa on puutteita tai arviointi ei ole oikeaan osuvaa.

Millaisena pidätte luonnoksessa esitettyä vaikutusten arviointia kokonaisuutena?

Jossain määrin puutteellisena

B. Onko jossain vaikutusten arvioinnin osassa erityistä täydentämisen tarvetta?

Kyllä

Jos vastasitte kyllä, olkaa hyvä ja tarkentakaa, mitä osaa tai osia vaikutusten arvioinnista tulisi täydentää tai mitä aihetta koskeva puuttuva arviointi lisätä.

-

C. Mihin itse näette yhdyskuntakehittämislain keskeisimpien vaikutusten kohdistuvan? Miten kuvailisitte keskeisimpiä vaikutuksia?

-

Muita näkemyksiä koko luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Vapaa sana.

Vaikutusten arvioinnissa on keskitytty nykyiseen sääntelyyn.

Vaikutusten arvioinnit puutteelliset:

- arviointi liittyen uusiin maksuvelvoitteisiin liittyen vihreän siirtymän hankkeisiin ja poikkeamislupiin.
- arviointi täydennysrakentamiseen ja rakennusten uudelleenkäyttöön
- arviointi yhdyskuntarakentamislain kustannusten huomioimisessa 15+15 vuotta.

Kärkkäinen Anu
Rakennusteollisuus RT ry